

# Flexicurity – den danska arbetsmarknadsmodellen

*Den danska arbetsmarknadsmodellen – flexicurity-modellen – har blivit mycket populär då den tycks förena flexibilitet på arbetsmarknaden med säkerhet för den enskilde. Modellen består av olika delar – flexibel arbetsrätt, ett generöst arbetslöshetsförsäkringssystem samt en aktiv arbetsmarknadspolitik. Huvud dragen i detta system har varit desamma, både under den höga arbetslösheten på 1970- och 1980-talen och under den lägre arbetslösheten sedan 1990-talets mitt. De väsentligaste förändringarna under denna period har varit åtstramningar i såväl arbetslöshetsförsäkringssystemet som ersättningskrav och prövning av dessa i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Artikeln diskuterar de danska erfarenheterna och i vilken omfattning flexicurity-modellen kan övertas av andra länder.*

Den danska arbetsmarknadsmodellen har under den senaste tiden varit föremål för stor internationell bevakning. Detta beror främst på att arbetslöshetsnivån i Danmark är relativt låg, ur ett europeiskt perspektiv. Då en lång rad länder under en längre tid inte lyckats minska arbetslösheten, ligger det nära till hands att försöka kopiera ”framgångshistorier”. Senast har OECD i den årliga tillståndsrapporten för de västliga arbetsmarknaderna – *Employment Outlook 2005* – särskilt givit Tyskland och Frankrike en direkt uppmaning att titta närmare på den danska modellen i sina ansträngningar att minska arbetslösheten i respektive land.

Den danska arbetsmarknadsmodellen (även kallad Flexicurity-modellen<sup>1</sup>) består av tre delar: Den första är flexibla uppsägningsregler (flexdelen), den andra är möjligheten att erhålla höga ersättningar som arbetslös (security-delen) medan den tredje delen rör den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den flexibla uppsägningsmöjligheten säkerställer att danska företag kan anpassa arbetsstyrkan i förhållande till produktionen utan större kostnader. Det generösa ersättningssystemet innebär att den individuella risken och inkomstminskningen vid arbetslöshet minskar. Slutligen är ändamålet med den aktiva arbetsmarknadspolitiken å ena sidan att förse de arbetslösa med de nödvändiga kvalifikationerna för att de ska kunna erhålla ett nytt arbete och å andra sidan att säkerställa att de arbetslösa faktiskt står till arbetsmarknadens förfogande.

<sup>1</sup> Begreppet flexicurity används specifikt för den danska arbetsmarknadsmodellen. Medan länder som exempelvis Sverige och Holland också har generösa arbetslöshetsersättningssystem, har de mer restriktiva uppsägningsregler. Däremot har länder som England och USA mindre strikta uppsägningsregler, men i gengäld mindre generösa ersättningsmöjligheter (se exempelvis Nickell m fl 2005).

## TORBEN M ANDERSEN OCH MICHAEL SVARER

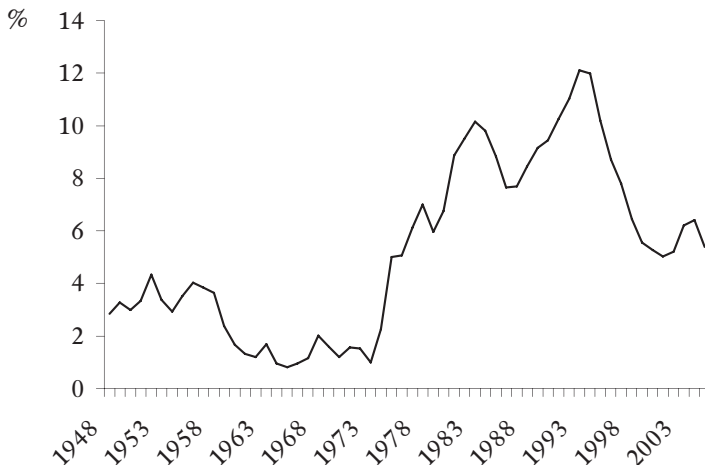
Torben M Andersen är professor vid Institut for Nationaløkonomi, Aarhus Universitet. Forskningsintressena rör arbetsmarknad, välfärdsamhället och konjunkturteori. Han har deltagit som rådgivare i bland annat en rad kommittéer och utredningar. [tandersen@econ.au.dk](mailto:tandersen@econ.au.dk)

Michael Svarer är lektor vid Institut for Nationaløkonomi, Aarhus Universitet. Hans forskningsområden är främst arbetsmarknads- och familjeekonomi. Han arbetar även med frågor inom bostads- och hälsoekonomi. [msvarer@econ.au.dk](mailto:m svarer@econ.au.dk)

Tack till Niels C Beier för kommentarer på en tidigare version.

Översättning från danska av Christina Lönnblad.

Figur 1  
Arbetslösheten  
i procent,  
1948–2005



Not: Antal arbetslösa i procent av arbetskraften  
Källa: ADAM-databank, Danmarks Statistik

Arbetslösheten i Danmark har sjunkit från ca 12 procent vid 1990-talets början till ca 6 procent 2005. Denna markanta minskning av arbetslösheten har ägt rum utan att det skett några kraftigare ökningarna i löne- eller prisinflationen.<sup>2</sup> Det ligger sålunda nära till hands att undersöka om den gynnsamma utvecklingen kan tillskrivas den danska arbetsmarknadspolitiken. Syftet med denna artikel är att ge en beskrivning av flexicurity-modellen samt att diskutera dess styrkor och svagheter, bland annat i syfte att bedöma på vilka delar av modellen arbetslöshetsnivåns utveckling kan anses bero.

I artikeln görs en närmare beskrivning av flexicurity-modellens utveckling under de senaste 15 åren, samtidigt som det bedöms huruvida arbetslöshetsutvecklingen kan tillskrivas strukturförändringarna på arbetsmarknaden. Vidare bedöms huruvida flexicurity-modellen kan upprätthålla en hög sysselsättningsnivå utan att leda till ökad marginalisering och därmed ökad belastning på det offentliga sociala skyddsnetet. Slutligen sammanfattas modellens styrkor och svagheter och frågan om i vilken omfattning andra länder kan kopiera modellen diskuteras.

## 1. Flexicurity-modellen

Detta avsnitt beskriver kort de tre grundpelarna i flexicurity-modellen samtidigt som vi redogör för väsentliga förändringar sedan 1990. Presentationen kommer främst att behandla modellens förmåga att säkerställa en låg arbetslöshet.

<sup>2</sup> Alla empiriska lönebildningsmodeller hade problem med att förklara löneutvecklingen under 1990-talet och implicerade systematiskt högre löneökningar än vad som faktiskt observerats. Detta kan ses som en tydlig indikation på strukturförändringar på den danska arbetsmarknaden, se exempelvis Andersen (2005).

## *Reglerna för anställningsskydd*

Danmark har flexibla anställnings- och uppsägningsregler. Enligt OECDs sammanställning av graden av anställningsskydd i olika länder ligger Danmark i den fjärdedel som har de minst restriktiva uppsägningsreglerna (OECD 2004). Den andel av jobben som nyskapas och försvinner under ett år är relativt hög i Danmark, ca 10 procent (Det Økonomiske Råd 2002). Dessutom ligger korttidsarbetslösheten på en hög nivå.

Huruvida en lägre nivå på anställningsskyddet innebär en lägre arbetslöshetsnivå är såväl teoretiskt som empiriskt tvetydigt. Flera faktorer pekar mot att en flexibel arbetsmarknad säkerställer högre tillväxt, då det blir enklare att anpassa utvecklingen på arbetsmarknaden till teknologiska chocker och handelsstörningar i ekonomin. Mortensen (2005) pekar sålunda på att länder med mindre restriktiva uppsägningsregler har haft högre ekonomisk tillväxt under 1990-talet och därmed kunnat sänka arbetslösheten. Å andra sidan kan man argumentera för att en låg nivå vad gäller anställningsskydd minskar den anställdes incitament att investera i yrkesspecifika färdigheter. Som en följd av detta kommer produktiviteten och därmed tillväxten att vara lägre än i en situation med bättre anställningsskydd. En analys av Belot m fl (2004) visar att anställningsskyddsnivån i Danmark är för låg för att maximera den ekonomiska tillväxten. Dessutom måste modellen antas kunna enklare hantera temporärt konjunkturbetingade chocker än mer strukturella chocker, som kan påverka efterfrågan på arbetskraft i kvalitativa dimensioner.

Danmark har en lång tradition av flexibla uppsägningsregler. Sedan slutet av 1980-talet har en enda förändring i reglerna för anställningsskydd i Danmark skett när det gäller tillfälliga anställningskontrakt. Sålunda har det blivit tillåtet att använda tillfälliga anställningar för fler slags arbeten. Det finns inte längre några begränsningar för hur ofta de tillfälliga kontrakten kan förnyas, och det finns inte heller någon bortre gräns för hur lång tid man totalt kan vara anställd på tillfälliga kontrakt. Då förekomsten av tillfälliga anställningsförhållanden är relativt begränsad i Danmark – endast ca 8 procent av den totala sysselsättningen – är det svårt att föreställa sig att dessa lättnader skulle ha haft någon nämnvärd effekt på den totala arbetslöshetsminskningen.

Det har sålunda inte skett några markanta förändringar på anställningsskyddsområdet sedan 1990-talets början, då arbetslösheten uppgick till ca 12 procent av arbetskraften. Detta är inte liktydigt med att de mer flexibla reglerna för uppsägning inte påverkat arbetslöshetsminskningen. Under samma period har det bland annat skett en fortsatt internationell integration av produktmarknaderna och därpå följande omställningskrav. Huruvida den danska arbetsmarknaden varit bättre än andra länders arbetsmarknader när det gäller att anpassa sig till den ökade internationella interaktionen är en obesvarad fråga.

## *Arbetslöshetsförsäkringen*

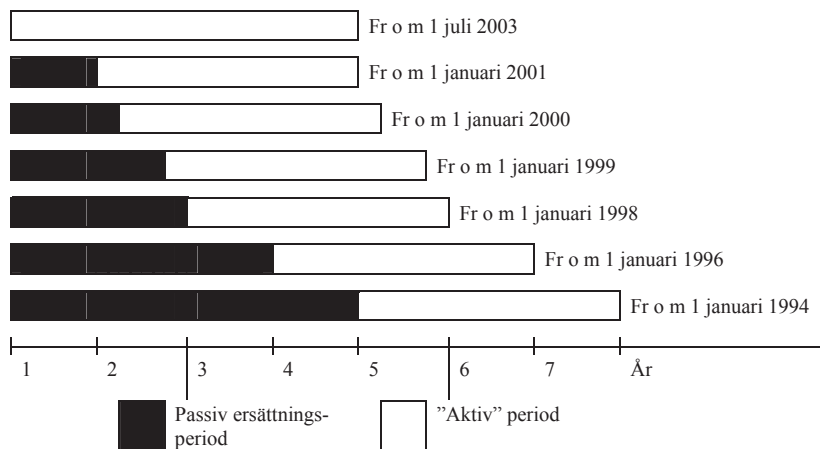
Den danska arbetslöshetsförsäkringen kännetecknas av relativt lindriga kvalifikationskrav, återkvalifikationskrav och lång varaktighet (för närvarande 4 år) (Velfärdskommissionen 2005). Dagpenningssystemet är en bidragsfinansierad tilläggsförsäkring till det sociala skydds nätet (kontant hjälp), men systemet är offentligt understött (stigande med arbetslöshetsnivån). Dagpenningen regleras dels av en täckningsgrad på 90 procent av den tidigare lönen och ett absolut maximum för dagpenningen. Kombinationen av dessa förhållanden gör att ersättningsnivån är hög (90 procent) för låginkomsttagargrupper men sjunker med inkomsten (utöver ett visst minimum). Den genomsnittliga ersättningsnivån ligger på ca 60 procent.

När det gäller att säkerställa att alla arbetslösa har ekonomiska incitament att söka arbete, kan man ställa en rad frågor vad gäller det danska systemets konstruktion. Flera analyser konstaterar att vissa i arbetskraften inte erhåller några ekonomiska fördelar av att arbeta framför att erhålla ersättning (Pedersen och Smith 2002). Däremot är kombinationen av flexibla regler för anställningsskydd och ett generöst arbetslöshetsersättningsystem förenlig med att säkerställa en välfungerande arbetsmarknad, där arbetsmarknadens parter respektive intressen tillgodoses. Företagen är relativt oförhindrade att anpassa antalet anställda till konjunkturförändringar i produktion och försäljning, medan fackföreningarna säkerställer medlemmarnas ersättning i händelse av arbetslöshet. Samtidigt är det en följd av denna modell att nivån för tillfällig arbetslöshet vid permittering är relativt hög, vilket indirekt kan ge stöd till företag med stora variationer i arbetskraftsbehovet över tiden.

I den aktuella debatten, där länder med en hög grad av anställningsskydd uppmanas att närma sig den danska modellen, är det uppenbart att fackföreningarna i dessa länder måste söka kompensation för sina medlemmar, om anställningstryggheten försämras till följd av en mindre restriktiv arbetsrätt. Oavsett om denna kompensation sker i form av förbättrade ersättningsmöjligheter eller genom erbjudanden om kompetensutveckling eller omskolning inom den aktiva arbetsmarknadspolitikens ram, kommer det att innebära ytterligare press på den offentliga budgeten. Samtidigt kommer ett ökat arbetslöshetsunderstöd att minska de arbetslösas incitament att söka arbete eller acceptera eventuella erbjudanden om anställning.

I motsats till reglerna för anställningsskydd har arbetslöshetsersättningsystemet genomgått en rad reformer under 1990-talet. Den grundläggande premissen för dessa förändringar har varit att det inte skulle ske några direkta sänkningar i understödsnivån. Däremot skulle incitamenten att söka och acceptera arbete stärkas.

Figur 2 visar förändringarna i arbetslöshetsersättningsystemet sedan 1990-talets början. Ersättningsperioden har reducerats kraftigt. 1993 kunde arbetslösa få ersättning i 7 år, men samtidigt kunde denna period förlängas genom deltagande i aktiveringsprogram, vilket i praktiken betydde att dagpenningens varaktighet var obegränsad. Till följd av reformerna är



Figur 2  
Förändringar i  
arbetslöshetser-  
sättningsystemet:  
ersättnings- och  
aktiveringsperioder

Not: Rättighets- och skyldighetsprincipen i den aktiva perioden infördes 1995. Fr o m 2003 är det inte längre någon skillnad mellan de två perioderna.

Källa: Finansministeriet (1999), Arbejdsministeriet (2000) och Beskæftigelsesministeriet (2002).

ersättningsperioden nu sänkt till 4 år, och rätten till dagpenning kan återintjänas genom deltagande i aktiveringsprogram. Samtidigt har möjligheten att erhålla passiv försörjning också minskat. Den nuvarande arbetsmarknadspolitiken baseras på en "rättighets- och skyldighetsprincip". Arbetslösa har *rätt* att erhålla ersättning för förlorad inkomst, men är i gengäld också *skyldiga* att söka arbete samt delta i arbetsfrämjande aktiviteter.

Fram till den senaste reformen 2003 indelades ersättningsperioden i en passiv period, där det inte förelåg någon skyldighet att delta i aktiva arbetsmarknadsprogram och en aktiv period, där kravet var deltagande under 75 procent av tiden. Sedan 2003 skiljer man inte längre mellan den passiva och aktiva perioden. Skyldigheten att anta ett erbjudande om omskolning eller kompetensutveckling gäller nu från första arbetslöshetsdagen. Alla arbetslösa har rätt att erhålla och är skyldiga att delta i ett aktiveringserbjudande allra senast efter 12 månaders arbetslöshet, och därefter ska som utgångspunkt ett erbjudande ges var sjätte månad (detta gäller dock inte mottagare av kontanthjälp med problem utöver arbetslösheten). För personer under 30 år ska det första erbjudandet dock ges senast efter 6 månaders arbetslöshet. Omkring 20 procent av de arbetslösa som erhåller dagpenning deltar i aktivering, medan det är närmare 40 procent av de kontanthjälpsmottagare som står till arbetsmarknadens omedelbara förfogande. Det föreligger stora variationer i när aktiveringserbjudandena ges, speciellt då variationen mellan kommunerna är stor vad gäller aktiveringen av kontanthjälpsmottagarna.

Trots att de arbetslösa kan aktiveras från första arbetslöshetsdagen, har reformen 2003 inte inneburit ett ökat antal snabba aktiveringar. Tvärtom

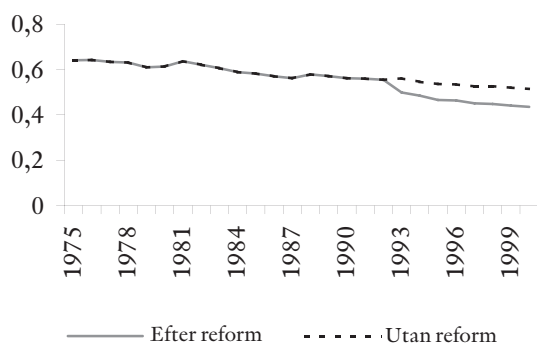
har bortfallet av 75-procentsregeln inneburit en påtaglig minskning av aktiveringssatsningen för försäkrade arbetslösa med arbetslöshetsperioder överstigande ett år (Bekæftigelsesministeriet 2005). Nackdelen med alltför snabb aktivering är naturligtvis att arbetslösa som annars är i utmärkt stånd att finna anställning låses in i arbetslöshet. Av samma skäl användes möjligheten till omedelbar aktivering därför också typiskt enbart för speciella grupper av kontantersättningsmottagare, där syftet är att hålla dem helt utanför kontanthjälpsystemet.

Om ersättningsperioden upphör innan den arbetslöse funnit reguljär anställning övergår personen till kontanthjälpsystemet. Här infördes rättighets- och skyldighetssystemet 1998. Inkomstbortfallskompensationen är lägre än i arbetslöshetsersättningssystemet och är vidare beroende av bl a familje- och förmögenhetsförhållanden.

Trots att det inte skett någon förändring i ersättningsnivån, avspeglar förändringarna under 1990-talet en påtaglig åtstramning av ersättningen till arbetslösa. Figur 3 visar ersättningsnivån för en genomsnittlig arbetare där hänsyn tas till reformerna, jämfört med en situation utan förändringar. För det första syns det att det sker en stadig minskning i arbetslöshetsunderstödet övre gräns. Denna minskning beror på att justeringarna i ersättningen inte följt med löneutvecklingen. För det andra har förkortningen av ersättningsperioden tillsammans med att ersättningstid inte kan återintjänas genom deltagande i aktiveringsprogram, inneburit en direkt sänkning av den effektiva ersättningsnivån.

Detta utgör en väsentlig avvikelse från principen om att inte minska ersättningsnivåns storlek. 1996 infördes den skattemässiga ungdomssatsningen i Danmark. Satsningen vände sig till dagpenningberättigade ungdomar under 25 år som inte genomgått kompetensutvecklande utbildning, och som varit arbetslösa i mer än 6 månader. För denna grupp innebar reformen att de stod inför valet att acceptera en 18-månadersutbildning med en ersättning uppgående till 50 procent av dagpenningen, att finna arbete eller erhålla reducerad kontanthjälp. 1999 utvidgades denna satsning till att omfatta alla ungdomar under 25 år. Ungdomssatsningen hade ett påtagligt inflytande på de ungas beteende (se Jensen m fl 2003). Det råder emellertid inte heller några tvivel om att satsningen kan tillskrivas en stor del av äran för att ungdomsarbetslösheten i Danmark är rekordlåg i ett internationellt sammanhang och att den i mitten av 2005 låg på 3,7 procent (av arbetskraften mellan 16–24 år).

Som helhet kan man konstatera att det skett en åtstramning i arbetslöshetsersättningssystemet i Danmark under 1990-talet. Danmark intar dock fortfarande en av de högsta placeringarna vad gäller generositeten i arbetslöshetsförsäkringen, enligt en sammanställning för OECD-länderna (Nickell m fl 2005). Den nuvarande danska regeringen har som uttalad målsättning att öka incitamenten för arbete. För att uppnå detta mål föreslog de 2003 en arbetsmarknadsreform, som skulle minska nivån på bidragsinkomsterna. Reformerna skulle innebära besparingar på ca 100 miljoner euro



Figur 3  
Ersättningsgrad i  
arbetslöshetsunder-  
stödet, 1975–2000

*Not:* Figuren anger ersättningsnivån för en genomsnittsarbetare som nuvärdet av arbetslöshetsersättningen och kontanthjälp i ett tjugoförårspektiv, dvs optionsvärdet av arbetslöshetsersättning och kontanthjälp i förhållande till nuvärdet av genomsnittslönen.

*Källa:* Det Økonomiske Råd (2002).

i den offentliga budgeten. Reformförslaget möttes dock som förväntat av stort motstånd från fackföreningssidan. Arbetsgivarsidan tog också avstånd från förslaget med motiveringen att sänkningar av ersättningsnivån kommer att medföra mindre flexibilitet på arbetsmarknaden. Till följd av detta övergavs förslaget.

### *Aktivering*

Danmark har en utbyggd aktiv arbetsmarknadspolitik, där arbetslösa kan erhålla tillträde till utbildning, subventionerad arbetspraktik i både offentliga och privata företag, jobsökarkurser och en rad andra åtgärder. Detta aktiva arbetsmarknadsinstrument har utgjort en del av den danska arbetsmarknadspolitik sedan 1978. Ursprungligen var ändamålet att ha ett instrument som gjorde det möjligt att återfå dagpenningrättigheten när den ursprungliga dagpenningperioden upphörde. I samband med införandet av rättighets- och skyldighetsprincipen blev aktiveringsprogrammet en huvudbeståndsdel för att förpliktiga de arbetslösa att aktivt förbättra sina anställningsmöjligheter och stå till arbetsmarknadens förfogande. Aktiveringsinstrumentet är relativt omfattande. Årligen används ca 1,5 procent av BNP för att aktivera arbetslösa. Det är särskilt anmärkningsvärt att antalet personer som deltar i aktiva arbetsmarknadsprogram inte avtagit med arbetslöshetsminskningen. Andelen arbetslösa som deltar i något av de aktiva arbetsmarknadsprogrammen har sålunda fördubblats sedan 1994. Därmed har det skett en markant förändring i prioriteringen av den danska arbetsmarknadspolitik, som gått från ett arbetslöshetsunderstödsystem med relativt ensidig fokusering på passiva instrument, till att Danmark nu är ett av de länder i världen som har den mest utbredda användningen av aktiva arbetsmarknadsprogram.

Aktiveringspolitiken är intressant i ett välfärdsammanhang, då den syftar till att vidhålla relativt strikta ersättningsregler och starka incitament

till sysselsättning utan att ta till minskningar i ersättningsnivåerna i dagpenningssystemet och socialhjälp. Balansgången är att säkerställa en flexibel arbetsmarknad och hög sysselsättning och samtidigt uppnå centrala fördelningspolitiska målsättningar.

Aktiveringen har flera potentiella effekter på arbetslösheten. Vad gäller den enskilda arbetslöshetsperioden skiljer man ofta mellan tre effekter: *Motivationseffekten*, som normalt inträffar innan den arbetslöse erhåller ett aktiveringserbjudande. För vissa arbetslösa är utsikten att aktivt behöva delta i ett aktiveringsprogram inte särskilt tilltalande, och de väljer därför att lämna arbetslösheten inför utsikten att delta i aktiveringsprogrammet. Den enskildes jobbsökaraktiviteter förstärks sålunda till följd av aktiveringsrisken. *Inläsningseffekten* anspelar på att den arbetslöse under deltagandet i ett aktiveringsprogram dels inte söker jobb så aktivt och dels har en möjlig önskan om att slutföra aktiviteten. Chansen att få arbete är sålunda lägre under denna period än i ett system utan aktivering. *Programeffekten* hänvisar till arbetssituationen när aktiveringsperioden är slut. Den arbetslöse har nu till följd av aktiveringen förhoppningsvis ökat sina möjligheter till anställning. Men risken finns också att den arbetslöse i kraft av eventuell nyvunnen spetskompetens väljer att snäva in sitt sökande, vilket har en negativ effekt på sannolikheten för att den arbetslöse övergår till anställning.

Det har gjorts många studier av speciellt inläsnings- och programeffekter av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i såväl Danmark som internationellt. Denna litteratur sätter i hög grad frågetecken för systemets jobbskapande effekter. Det konstateras således att för de flesta program är inläsningseffekten såväl påtaglig som statistiskt säkerställd, medan programeffekterna av de flesta program är mycket små, om inte obefintliga. Effekterna har varit mest positiva för personer som deltagit i privat arbetspraktik. Andra studier har påvisat att tvånget att delta i ett aktiveringsprogram skapar en avsevärd motivationseffekt (se exempelvis Black m fl 2003).

Rosholm och Svarer (2004) har integrerat de två litteraturriktningarna och påpekar att inläsningseffekten överskattas, och programeffekten underskattas, om den statistiska analysen inte tar hänsyn till en eventuell positiv motivationseffekt. Argumentet för denna bias är att den kontrafaktiska situationen förändras, om hänsyn tas till motivationseffekten. Specifikt kommer utelämnandet av en positiv motivationseffekt att innebära att övergångssannolikheten från arbetslöshet till jobb för de personer som inte deltar i aktivering överskattas. När övergångssannolikheten för personer i aktivering jämförs med denna kontrollgrupp kommer det således att betyda att inläsningseffekten överskattas, då den lägre övergångssannolikheten till jobb under aktivering jämförs med en överskattad övergångssannolikhet för personer som inte deltar i aktivering. Samma argumentation innebär att programeffekten undervärderas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vi hänvisar till Rosholm och Svarer (2004) för en närmare diskussion av motivationseffekten och de därav härledda effekterna.



Samtidigt visar deras analys av den danska arbetsmarknaden att det speciellt för män finns signifikanta motivationseffekter. För dagpenningberättigade män finner man att den förväntade dagpenningperioden är 3 veckor kortare på grund av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Största delen av denna effekt beror på motivationseffekten. Sålunda gäller det även i denna analys att programeffekterna är relativt blygsamma. Analysen pekar emellertid på en potential hos aktiveringspolitiken eftersom motivationseffekten påverkar alla arbetslösa. Det är emellertid tydligt att i förhållande till de omfattande kostnaderna som är förbundna med den aktiva arbetsmarknadspolitiken är de positiva effekterna blygsamma. När det gäller att skapa ett optimalt system pekar analysen på ett politiskt dilemma. För att uppnå största möjliga motivationseffekt ska programmen vara så oattraktiva som möjligt. Däremot ska de personer som deltar i dem få bästa möjliga hjälp att finna arbete. Detta skulle kunna tala för införandet av ett arbetsmarknadspolitiskt instrument som säkerställde att de arbetslösa är tillräckligt motiverade att söka arbete. En möjlighet är ökat fokus på att säkerställa att de arbetslösa är aktivt arbetsökande och utöva sanktioner mot arbetslösa som inte uppfyller ersättningskraven.

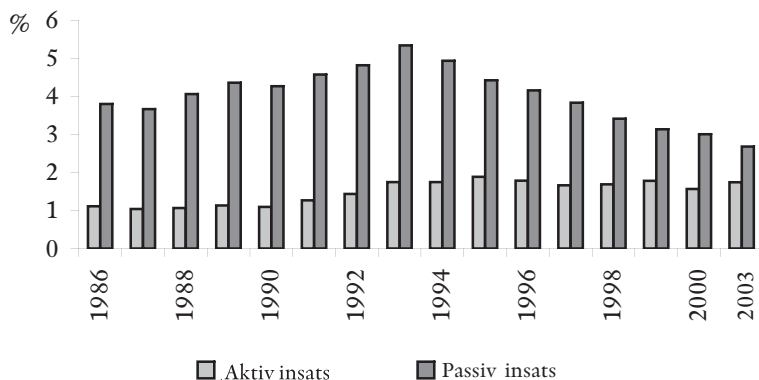
Figur 4 visar hur utgifterna för arbetsmarknadspolitiken utvecklats. Som en naturlig följd av den allmänna nedgången i arbetslösheten har de totala utgifterna fortlöpande sjunkit från 1993 och framåt. I gengäld har inte utgifterna för de aktiva arbetsmarknadsinstrumenten minskat i takt med arbetslöshetsutvecklingen. De löpande förändringarna i arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet (se figur 2) har inneburit en mer omfattande användning av aktiveringsverktyget, särskilt genom satsningens utveckling. Denna utveckling har troligen haft en gynnsam effekt på viljan att söka arbete pga en ökad sannolikhet för deltagande i ett aktiveringsprogram. Denna effekt har speciellt gällt grupper som relativt enkelt kan finna arbete. Däremot innebär aktiveringsens utveckling också att man riskerar att låsa in arbetslösa i programmet istället för att ge dem den nödvändiga tiden för att hitta det rätta arbetet.

Som helhet finns det emellertid grund för att ge den aktiva arbetsmarknadspolitiken spridning äran för något av den totala arbetslöshetsminskningen. Det är dock uppenbart att det är en mycket dyr metod för att minska arbetslösheten, speciellt utifrån iakttagelsen att det verkar vara motivationseffekten som dominerar. Att dels konstruera program som faktiskt ökar chanserna till arbete och dels säkerställa att de arbetslösa allokeras till de rätta åtgärderna utgör sålunda en stor utmaning.

### *Arbetsmarknadsinstitutioner och arbetslöshet*

Den övergripande slutsatsen är att förändringarna i arbetsmarknadspolitiken har bidragit till den påtagliga minskningen i arbetslösheten sedan 1990-talets början. Ovanstående presentation visar att det speciellt skett åtstramningar i syfte att säkerställa att arbetslösa har ekonomiska incita-

Figur 4  
Utgifter för arbetsmarknadspolitiken, andel av BNP, 1986–2003. Aktiva och passiva åtgärder



Not: Den passiva insatsen innefattar utgifter för arbetslöshetsunderstödet. Den aktiva satsningen innefattar administrationsomkostnader.

Källa: OECD (2002) och OECD (2005) (OECD har inte offentliggjort siffror för 2001 och 2002).

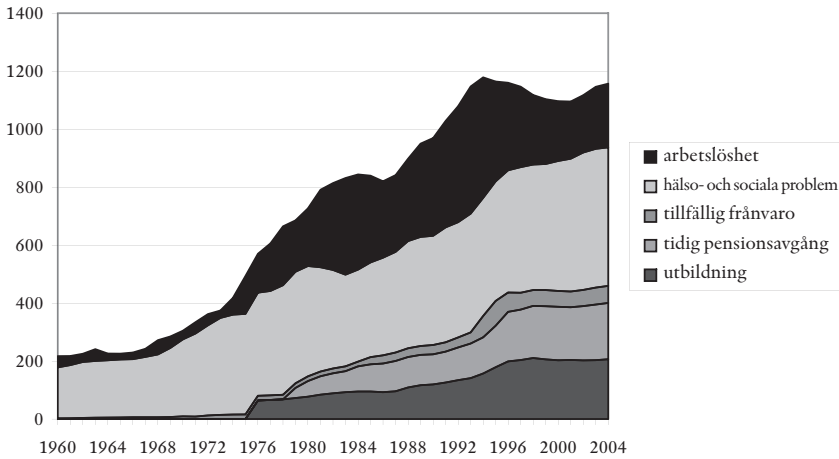
ment att söka arbete och anta jobberbjudanden. I gengäld har det inte skett några förändringar på anställningsskyddsområdet.

Erfarenheterna från Danmark överensstämmer väl med resultaten från den litteratur som undersöker olika arbetsmarknadsinstitutioners effekt på den totala arbetslösheten. Den allmänna slutsatsen i litteraturen, se exempelvis Nickell m fl (2005) och Belot och van Ours (2004), är att medan effekten av mindre restriktiva uppsägningsregler inte leder till någon entydig minskning i arbetslösheten, har länder med mindre generösa arbetslöshetsersättningssystem lägre arbetslöshet. Vidare finns det en allmän tendens att det särskilt är ekonomiska incitament som påverkar arbetslöshetsgraden.

## 2. Marginalisering och det sociala skyddsnetet

Centralt för den danska flexicurity-modellen är att säkerställa att processen tillbaka till arbete för arbetslösa är tillräckligt effektiv. Den flexibla arbetsrätten och dagpenningssystemet främjar potentiellt förändring och flexibilitet i sysselsättningen. I gengäld är det avgörande att personer som drabbas av arbetslöshet återgår i arbete och inte hamnar i långvarig offentlig försörjning. Det danska välfärdssystemet är väl utbyggt och säkerställer som huvudregel ett inkomstunderlag för personer utan arbete. Ett system med välutbyggt välfärdsservice och ett relativt finmaskigt socialt skyddsnet kan endast upprätthållas om en tillräckligt stor andel av befolkningen är i arbete, jfr t ex Esping-Andersen (1990). Skälet är att finansieringsunderlaget skapas via beskattning av företrädesvis arbetsinkomst, och det sociala skyddsnetet omfattar i stort sett alla utan arbete.

Även om man i Danmark lyckats minska arbetslösheten under 1990-talet, finns det fortfarande en stor och stigande andel personer i förvärvsaktiva åldrar som uppbär transfereringsinkomster, jfr figur 5. Knappt hälft



Figur 5  
Antal mottagare av transfereringsinkomster i förvärsaktiva åldrar, 1960–2004, tusental.

Not: I figuren ingår information om utbildningsstöd först från och med 1976. Personer med förtidspension ingår i gruppen "hälso- och andra sociala problem". Personer i aktivering är inplacerade på grundval av bidragsinkomst, dvs antingen som mottagare av dagpenning (arbetslös) eller mottagare av kontanthjälp (hälso- och sociala problem).

Källa: Velfärdskommissionen (2004).

ten av denna grupp bedöms ha nedsatt arbetsförmåga eller hälsoproblem.

Figur 5 visar utvecklingen av antalet mottagare av bidragsinkomster i förvärsaktiva åldrar. Under loppet av ett år erhåller ca en tredjedel av de personer som är i förvärsaktiva åldrar transfereringar i en eller annan form. Det översta skiktet i figuren är den registrerade arbetslösheten, medan de andra skikten avser andra kategorier. Notera att figuren inte omfattar pensionärer (den officiella pensionsåldern är 65 år sedan 2004, medan den tidigare var 67 år). Den framgår av figuren att ett ökande antal personer i förvärsaktiva åldrar uppbär bidragsinkomster. Även om arbetslösheten minskat, har inte det totala antalet mottagare av sådana inkomster sjunkit. Notera att medan de sociala systemen utvidgades under perioden fram till 1980, har utvecklingen sedan främst drivits av ett stigande antal personer på de olika nivåerna. Detta speglar att personer som är marginaliserade på arbetsmarknaden erhåller andra slags transfereringar än arbetslöshetsunderstöd. En spegelbild av utvecklingen i figur 5 är att förvärsfrekvensen varit fallande från en högsta punkt vid 1980-talets början. I den föregående perioden var förvärsfrekvensen stigande till följd av stigande kvinnlig förvärsfrekvens, men sedan har tendensen varit vikande för såväl män som kvinnor. En inverkan därtill är den låga förvärsfrekvensen bland invandrare och deras efterkommande från mindre utvecklade länder.

Med beaktande av syftet att säkerställa att så många som möjligt är självförsörjande och att så få som möjligt är beroende av offentlig försörjning så har utvecklingen på senare år inte varit särskilt positiv. Arbetslösheten har minskat, men det har inte skett någon påtaglig minskning i antalet personer

i förvärvsaktiva åldrar med bidragsinkomster. När det gäller att undvika att många blir beroende av offentlig försörjning har flexicurity-modellen inte fungerat tillräckligt väl.

### 3. Avslutande kommentarer

Flexicurity-modellen är baserad på tre delar – flexibel arbetsrätt, ett smidigt arbetslöshetsförsäkringssystem och en aktiv arbetsmarknadspolitik. I grunden har detta system existerat både under den höga arbetslösheten på 1970- och 1980-talen, och under den lägre arbetslösheten sedan 1990-talets mitt. De viktigaste förändringarna i modellen under denna period har varit en rad åtgärder under 1990-talet, som dels stramade åt arbetslöshetsförsäkringssystemet och dels i kraft av aktiveringspolitiken särskilt stramade åt ersättningskrav och prövning. Det ligger sålunda nära till hands att tillskriva dessa åtstramningar i flexicurity-modellen en del av arbetslöshetsminskningen. Samtidigt ger arbetslöshetsutvecklingen en skev bild av framgången med att upprätthålla en hög sysselsättning, då man under en längre rad år haft ett ökande antal personer i förvärvsaktiva åldrar med offentliga bidragsinkomster.

Många länder har med intresse studerat den danska flexicurity-modellen och det faktum att arbetslösheten i Danmark är låg i förhållande till de flesta europeiska länder har gjort det attraktivt att överväga att ”importera” modellen. De danska erfarenheterna tyder på flera väsentliga förhållanden som ska observeras vid en överföring av modellen till andra länder. För det första finns det en stark komplementaritet mellan denna arbetsmarknadsmodell och den övriga välfärdspolitik. Därför är det inte uppenbart att modellen omedelbart låter sig överföras till länder med en annan inrättning av välfärdspolitik. För det andra visar erfarenheterna från Danmark att modellen inte enbart fungerar i kraft av flexibla uppsägningsregler och ett smidigt dagpenningssystem. Dessa två delar riskerar att skapa en situation där processen tillbaka från arbetslöshet till sysselsättning blir för svag och därmed undergräver modellens ekonomiska grund. Därför är det viktigt att det finns incitament att arbeta istället för att vara arbetslös, samt att detta understöds av en effektiv prövning av rätten till arbetslöshetsersättning. Det är en nödvändig förutsättning för att alla tre delarna i flexicurity-modellen ska bli lika starka, så att man kan förvänta sig en flexibel arbetsmarknad med låg arbetslöshet och hög sysselsättning. Slutligen skedde åtstramningen av den danska arbetsmarknadspolitik under 1990-talet mot bakgrund av gynnsamma konjunkturer och sjunkande arbetslöshet, vilket gjorde det möjligt att politiskt argumentera för behovet av striktare krav för rätt till arbetslöshetsersättning etc. En obesvarad fråga är om en modell grundad på aktivering och prövning av ersättningsrätten är stabil vid en större lågkonjunktur med kraftigt ökande arbetslöshet.

- Andersen, T M (2005), "The Danish Labour Market – From Excess to Shortage", i Werding, M (red), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, MIT Press, Cambridge MA, London UK.
- Arbejdsministeriet (2000), *Effekter af aktiveindsatsen*, København.
- Belot, M och J van Ours (2004), "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?", *Oxford Economic Papers*, vol 56, s 621-642.
- Belot, M, J Boone och J van Ours (2004), "Welfare Improving Employment Protection", manuskript, Tilburg University, Tilburg.
- Beskæftigelsesministeriet (2002), *Flere i arbejde*, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2005), *Den aktive indsats, Service eftersyn – Flere i arbejde*, Analysepapir 5, København.
- Black, D, J Smith, M Berger och B Noel (2003), "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System", *American Economic Review*, vol 93, s 1313-1327.
- Det Økonomiske Råd (2002), "Dansk Økonomi Efteråret 2002", www.dors.dk.
- Esping-Andersen, G (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge UK.
- Finansministeriet (1999), "Finansredegørelsen 98/99", www.fm.dk, (1999-02-01).
- Jensen, P, M Rosholm och M Svarer (2003), "The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions", *European Journal of Political Economy*, vol 19, s 301-316.
- Mortensen, D (2005), "Growth, Unemployment and Labor Market Policy", *Journal of the European Economic Association*, vol 3, s 236-258.
- Nickell, S, L Nunziata och W Ochel (2005), "Unemployment in the OECD Since the 1960s – What Do We Know?", *Economic Journal*, vol 115, s 1-27.
- OECD, 2002, *Employment Outlook*.
- OECD, 2004, *Employment Outlook*.
- OECD, 2005, *Employment Outlook*.
- Pedersen, P J och N Smith (2002), "Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter?", *European Sociological Review*, vol 18, s 271-288.
- Rosholm, M och M Svarer (2004), "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes", AFN WP 2004-06, Aarhus universitet, Aarhus.
- Velfærdskommissionen (2004), "Fremtidens velfærd – kommer ikke af sig selv", Analyserapport, København.
- Velfærdskommissionen (2005), "Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande", Analyserapport, København.